2016D45564

INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en

opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over zijn brief d.d. 25 oktober 2016 inzake Stand van zaken uitwerking wijzigingen tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 354).

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

Met interesse en belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van 25 oktober 2016. Deze brief volgt op een eerdere brief van 2 juni 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 325) waarin een aantal voorstellen is gedaan om de levenslange gevangenisstraf in Nederland zo in te richten dat deze ook in de toekomst zal kunnen worden opgelegd aan personen die afschuwelijke misdaden hebben gepleegd. Over deze voorstellen is op 8 september 2016 gedebatteerd in het plenaire debat over de levenslange gevangenisstraf.
Tijdens dit plenaire debat hebben voornoemde leden nogmaals onderstreept dat wat hen betreft de ergste misdadigers voor de rest van hun leven worden opgesloten, zodat wordt voorkomen dat zij nog meer slachtoffers maken. Met dit doel in het achterhoofd kunnen zij zich in grote lijnen vinden in de door de Staatssecretaris gedane voorstellen over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.
De aan het woord zijnde leden merken op dat de Staatssecretaris ernaar streeft de voorstellen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf uiterlijk eind 2016 nadere invulling te geven, waarbij onder andere het openbaar ministerie (OM) zal worden betrokken. Is hetgeen in deze brief is opgenomen de uitkomst van deze overleggen of moeten deze nog plaatsvinden? Zo ja, wat was de reactie van het OM op de door deze voorstellen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij zijn verheugd dat daarmee een mogelijkheid tot herbeoordeling wordt voorgesteld. Net zoals de Staatssecretaris zijn deze leden niet van mening dat een herbeoordeling tot vrijlating van de levenslanggestrafte zou moeten leiden. Daar waar de levenslange gevangenisstraf passend blijft, dient die te worden gecontinueerd. Dat neemt echter niet weg, zo menen voornoemde leden, dat de herbeoordeling wel een serieuze mogelijkheid moet bieden om te kunnen uitmaken of voortzetting van de straf nog gepast is. Met name daarover hebben zij enkele vragen.
De aan het woord zijnde leden constateren dat de plannen naar aanleiding van het plenaire debat dat over dit onderwerp op 8 september 2016 is gevoerd, nauwelijks zijn gewijzigd. Deze leden willen daarom van de gelegenheid gebruik maken om (nogmaals) hun visie op de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf te delen.
In het genoemde plenaire debat is toegezegd dat het wetgevingstraject gelijktijdig met de wijziging in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zou worden gestart. In deze wetgeving wordt in ieder geval geregeld dat een rechterlijk college de finale beslissing op een gratieverzoek neemt. Hoe staat het daarmee en wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel tegemoet zien?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de stand van zaken van de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Zij vinden dat levenslang ook echt levenslang moet inhouden, met inachtneming van de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gestelde voorwaarden. Deze leden twijfelen echter over de wijze waarop de Staatssecretaris invulling en uitvoering geeft aan deze voorwaarden en hebben daarom nog een aantal kritische vragen en opmerkingen.

Het lid Klein heeft met interesse kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris omtrent de stand van zaken uitwerking wijzigingen tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Naar aanleiding daarvan heeft hij nog enkele vragen.

De herbeoordeling, overeenkomstig de gratieprocedure

Wat de leden van de VVD-fractie opvalt is dat in de brief van 2 juni 2016 slechts eenmaal wordt gesproken over een «herbeoordeling», in het kader van het noemen van het arrest van het EHRM. In de brief van 25 oktober 2016 daarentegen wordt veelvuldig gesproken van (het moment van) herbeoordeling. Kan nogmaals worden ingegaan op wat exact wordt bedoeld met «het moment van herbeoordeling»? Wanneer gaat dat in en na welke toetsing aan welke criteria? In de optiek van deze leden ligt het moment van herbeoordeling per definitie na het verstrijken van het eerste toetsmoment na 25 jaar. Kan de Staatssecretaris dit bevestigen? Zal het adviescollege aan dezelfde criteria toetsen als wanneer wordt getoetst voor het moment van herbeoordeling?
Voornoemde leden merken op dat een aantal criteria wordt genoemd waaraan moet worden voldaan als een levenslang veroordeelde in aanmerking wil komen voor de herbeoordeling. Dat betreft dus het proces dat voorafgaat aan de herbeoordeling. Welke factoren en criteria spelen een doorslaggevende rol bij de herbeoordeling zelf?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het moment van de herbeoordeling start met een toets of iemand in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. Die toets zal 25 jaar na het eerste moment van de vrijheidsbeneming plaatsvinden. Deze toets vindt minimaal twee jaar voor de herbeoordeling plaats. Dat betekent dat de herbeoordeling niet na 25 jaar zal plaatsvinden zoals de Hoge Raad in zijn uitspraak heeft bepaald. Deze leden begrijpen niet goed dat de Staatssecretaris niet aansluit bij de uitspraken van het EHRM en de Hoge Raad en de herbeoordeling laat plaatsvinden na 25 jaar. De Staatssecretaris geeft in zijn antwoorden op het vorige schriftelijk overleg over de levenslange gevangenisstraf (Kamerstuk 29 279, nr. 338) aan dat het EHRM aansluit bij de brede internationaal consensus dat de herbeoordeling moet plaatsvinden na 25 jaar. Waarom sluit de Staatssecretaris daar niet bij aan? De Staatssecretaris meent dat die 25 jaar niet absoluut is, immers, het EHRM heeft in de zaak Bodein/Frankrijk geoordeeld dat een herbeoordeling na 26 jaar geen strijdigheid met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) oplevert. Deelt de Staatssecretaris de mening dat de jurisprudentie meer reden geeft om de herbeoordeling na 25 jaar te laten plaatsvinden dan na 27 jaar zoals na de toepassing van de plannen van de Staatssecretaris waarschijnlijk de uitkomst zal zijn. Kan het zo zijn dat de herbeoordeling, in de plannen van de Staatssecretaris, nog later dan na 27 jaar zal plaatsvinden, of zelfs helemaal niet zal plaatsvinden? Past deze laatste uitkomst binnen het uitgangspunt van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad? Zo ja, kan de Staatssecretaris dat toelichten met verwijzing naar die jurisprudentie?
De Staatssecretaris wil dat er een substantieel verschil zit tussen het moment dat een gedetineerde met een gevangenisstraf van 30 jaar, na 20 jaar vrijkomt en een levenslanggestrafte die gratie krijgt. Vindt de Staatssecretaris vijf jaar vrijheidsbeneming niet substantieel? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de uitgangspunten tussen de beide straffen, namelijk levenslang met een herbeoordeling dat mogelijk leidt tot gratie na 25 jaar en een gevangenisstraf van 30 jaar met het recht op een voorwaardelijke invrijheidstelling na twee-derde van de straf, wezenlijk anders zijn? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de verschillen tussen de vrijheid (onder voorwaarden) na 20 jaar en een

(kleine) kans op gratie na 25 jaar voor de betrokkenen een wereld van verschil is? Zo ja, is de Staatssecretaris bereid zijn plannen op dit punt aan te passen? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
De leden van de PvdA-fractie willen weten welke voorwaarden worden gesteld als gratie wordt verleend aan levenslang veroordeelden. Volstaan standaard voorwaarden die recidive moeten voorkomen en ter beschikking houden voor de politie en reclasseringstrajecten? Of moeten deze leden denken aan andere voorwaarden? Kan de Staatssecretaris hiervan voorbeelden geven? Wat zijn de gevolgen als men zich niet aan die voorwaarden houdt? Hoe lang kan iemand worden gehouden aan die voorwaarden?
Voornoemde leden vragen of de Staatssecretaris wil reageren op onderstaande voorstellen die bij het voorbereiden van de nieuwe wetgeving meegenomen zouden kunnen worden. Ten eerste of de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor gratie kan worden weggehaald bij de Minister van Veiligheid en Justitie en neer te leggen bij een commissie. Ten tweede dat het moment van de herbeoordeling zal plaatsvinden na 25 jaar vrijheidsbeneming. En ten derde dat voorafgaand aan deze herbeoordeling een re-integratietraject is gestart om te voorkomen dat bij een positieve beoordeling van het gratieverzoek de veroordeelde onvoorbereid in de maatschappij komt.

De leden van de SP-fractie vragen nogmaals aandacht voor de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak Vinter in juni 2013, waarin is bepaald dat uiterlijk na 25 jaar detentie beoordeeld moet kunnen worden of verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf langer gerechtvaardigd is. Dit betekent dat in die periode moet worden getoetst of een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde in vrijheid kan worden gesteld. Dit betreft in de ogen van deze leden een andere toets dan het eerste toetsmoment door het adviescollege, dat alleen ziet op de eventueel te starten re-integratieactiviteiten. In hoeverre iemand in vrijheid kan worden gesteld is dan niet aan de orde. Alleen in hoeverre iemand in aanmerking komt voor re-integratie. Dat zegt niets over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zelf. Het moment van herbeoordeling van de straf vindt namelijk pas plaats in het kader van de gratieprocedure en dus ver na de in de zaak Vinter bepaalde termijn van uiterlijk 25 jaar detentie. Kan de Staatssecretaris hierop uitgebreid reageren? Op grond waarvan denkt hij dat zijn beleid stand zal houden bij de rechter en in overeenstemming geacht wordt te zijn met de mensenrechten? Welke rechtsgeleerden zijn hierover bijvoorbeeld om advies gevraagd?

Het lid Klein merkt op dat voor de beoordeling van de levenslange gevangenisstraf door een adviescollege volgens de staatsecretaris moet worden voldaan aan de voorwaarden die gelden in de gratieprocedure. Er wordt dan onder andere getoetst aan «de impact op de slachtoffers en de nabestaanden». In hoeverre acht de Staatssecretaris dit een objectief criterium? In hoeverre acht de Staatssecretaris het mogelijk dat de toepassing van een dergelijk criterium de deur open zet voor het opnieuw veroordelen van deze gedetineerde voor een delict waarvoor hij al eerder is veroordeeld? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat dit gebeurt? In hoeverre acht de Staatssecretaris het wenselijk dat deze mogelijkheid ontstaat of extra gefaciliteerd wordt middels deze nieuwe regelgeving? Ziet de Staatssecretaris een rol voor zichzelf weggelegd om dergelijke situaties te allen tijde te zien voorkomen? Zo ja, op welke manier?
Voor het lid Klein is het onvoldoende duidelijk op welke wijze spontaan ingediende gratieverzoeken voortaan zullen worden behandeld. Uitgaande van het nieuwe beleid dat eerst het adviescollege wordt gehoord, zullen deze gratieverzoeken niet direct worden doorgezonden

naar het gerecht dat de straf destijds heeft opgelegd. In hoeverre staat dit op gespannen voet met artikel 122 Grondwet en artikel 4 Gratiewet. In hoeverre berooft het inkaderen van het adviescollege in de Gratiewet de rechter die destijds de straf heeft opgelegd van de mogelijkheid tijdig artikel 3 EVRM toe te passen? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

Het eerste toetsmoment door het adviescollege

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Staatssecretaris aangeeft dat verlof mogelijk is bij de eventuele re-integratieactiviteiten die kunnen plaatsvinden na de eerste periodieke toetsing. Daarbij is ook verlof mogelijk, maar niet eerder dan twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling. Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld dat verlof kan plaatsvinden, aangezien nooit met zekerheid valt te zeggen wanneer de herbeoordeling exact zal plaatsvinden. Kan hierop nader worden ingegaan?
De aan het woord zijnde leden merken op dat het adviescollege ten behoeve van de advisering de veroordeelde en eventueel de slachtoffers en nabestaanden hoort. Deze leden vinden dat hiertoe altijd een poging zou moeten worden ondernomen. Slechts in het geval dat het ofwel praktisch onmogelijk is ofwel dat slachtoffer(s) en/of nabestaanden hier geen behoefte aan hebben, zou hiervan moeten worden afgezien. Hoe kijkt de Staatssecretaris hiertegen aan? Onderschrijft hij deze stelling? Zo ja, gaat hij dit opnemen in het beleid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat er tot aan het eerste toetsmoment reguliere resocialisatieactiviteiten plaatsvinden. Hoe kan het dan dat de rechter meerdere keren tot het oordeel is gekomen dat «zo spoedig mogelijk» gestart moest worden met activiteiten gericht op resocialisatie?[1] Dit suggereert dat deze resocialisatieactiviteiten niet of in ieder geval onvoldoende plaatsvinden. Voornoemde leden rijmen deze uitspraken in ieder geval niet met die veronderstelling van de Staatssecretaris dat resocialisatie gedurende het gehele detentietraject plaatsvinden. Hoe legt de Staatssecretaris dit uit?
Wat hebben deze uitspraken betekend voor de resocialisatieactiviteiten van andere levenslanggestraften? Hoe gaat de Staatssecretaris voorkomen dat levenslanggestraften hun resocialisatie moeten afdwingen via de rechter?

Het lid Klein merkt op dat de Staatssecretaris in zijn brief van 25 oktober 2016 de gang van zaken schetst omtrent de toevoeging van het adviescollege in het traject van de bestaande gratieprocedure. Deze procedure, en daarmee het moment van de beslissing omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling, wordt voortaan als het aan de Staatssecretaris ligt afhankelijk gesteld van de adviezen van het adviescollege en de daarop gevolgde beslissingen van de Staatssecretaris. Aan deze nieuwe fase binnen de gratieprocedure worden vervolgens geen termijnen gesteld. Het lid Klein vraagt in hoeverre dit mechanisme voldoet aan de eis die het EHRM hieromtrent heeft gesteld. Biedt dit mechanisme volgens de Staatssecretaris (kwalitatief) voldoende procedurele waarborgen? Zou het in het kader van deze door het EHRM geëiste waarborgen niet beter zijn wanneer de termijn van behandeling wél van tevoren voor eenieder bekend is? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

Het lid Klein vraagt ook in hoeverre het moment van opstarten van de adviezen in samenhang met het uitblijven van op re-integratie gerichte

---

[1] Onder andere gratieprocedure van Y, Rb. Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409, r.o. 1.23 en gratieprocedure van C, Rb Den Haag 18 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11541, r.o. 1.11 en advies van 27 juni 2016, rolnr. 22-001068-88, gratienr. G961/0785.

activiteiten gedurende de eerste 25 jaar detentie in feite de mogelijkheid om zeep helpt om daadwerkelijk binnen 25 jaar die toets te laten plaatsvinden, zoals het EHRM verlangt. In hoeverre is het volgens de Staatssecretaris een haalbare kaart dat – binnen de plannen die hij nu schetst – die termijn van 25 jaar niet overschreden wordt? Hoe lang zal die opstartfase van de procedure volgens de Staatssecretaris gemiddeld in beslag nemen? Kan hij daarvan een inschatting geven?
De kans op rehabilitatie hangt volgens de Staatssecretaris af van enkele aspecten, waaronder «de persoon» van de gedetineerde. Kan de Staatssecretaris nader duiden wat hiermee wordt bedoeld? Kan de Staatssecretaris dit toetsingselement nader concretiseren? Wat aan een persoon geeft in dezen inzage aan de mate waarin iemand wel of niet voor rehabilitatie in aanmerking komt? Worden hiermee specifieke karakter eigenschappen of kenmerken van iemand bedoeld? Zo ja, welke? Kan de Staatssecretaris deze eigenschappen vervolgens categoriseren in «goede» en «minder goede» varianten? Hoe denkt de Staatssecretaris deze te gaan meten of deze meting te gaan operationaliseren? Graag ontvangt hij hierop een reactie.

Instelling adviescollege taken en bevoegdheden

Ten aanzien van de instelling, taken en bevoegdheden van het adviescollege brengen de leden van de VVD-fractie het volgende naar voren. Wanneer de brief van 25 oktober 2016 wordt vergeleken met de brief van 2 juni 2016 valt het deze leden op dat het adviescollege de bevoegdheid krijgt om te besluiten in het kader van de hertoetsing. Dit rijmt niet met de eerste brief, waar die bevoegdheid bij de staatsecretaris ligt. Voornoemde leden nemen aan dat deze bevoegdheid bij de Staatssecretaris zal blijven. In het verlengde daarvan willen zij graag een bevestiging dat het besluitvormingsproces in het kader van de gratiewet ongewijzigd blijft, met inbegrip van de huidige politieke verantwoordelijkheid.
Tenslotte vragen de aan het woord zijnde leden wat wordt gedaan om de samenstelling van het adviescollege zo gevarieerd mogelijk te laten zijn. Oververtegenwoordiging van leden uit een bepaalde (beroeps)groep moet volgens hun worden voorkomen. Onderschrijft de Staatssecretaris dit?

De leden van de SP-fractie hechten er nog steeds veel waarde aan dat het de rechter is die moet gaan over eventuele verdere tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf. De Staatssecretaris heeft hier niet voor gekozen door een adviescollege aan te stellen die hem moet adviseren. Voornoemde leden lezen dat er bij de herbeoordeling door de adviescommissie echter wel gebruik wordt gemaakt van adviezen van het OM en de rechtspraak. Hoe zwaar worden deze adviezen meegewogen? In hoeverre zal bij een afwijkend advies uitgebreid worden gemotiveerd waarom een advies van OM of rechtspraak niet is gevolgd?

Het lid Klein vraagt welke rol is weggelegd voor de nabestaanden en de slachtoffers tijdens deze nieuwe gratieprocedure. In de brief valt te lezen dat het adviescollege eventueel de slachtoffers en de nabestaanden hoort. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke manier dit verhoor zal plaatsvinden? Welke vragen zullen eventueel aan hen voorgelegd worden? Welke «insteek» zal dit verhoor hebben? Zal hiervoor een richtlijn worden opgesteld? Zo ja, hoe zal die eruit komen te zien? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris ten slotte aangeven welk gewicht een dergelijk verhoor – of de uitkomsten daarvan – uiteindelijk zal hebben binnen het eindoordeel van het adviescollege? Graag ontvangt hij een nauwkeurige schets hiervan.

II. Reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie